

SOIXANTE-DIX-HUITIEME SESSION

Affaire MOORE

Jugement No 1405

LE TRIBUNAL ADMINISTRATIF,

Vu la requête dirigée contre l'Organisation mondiale de la santé (OMS), formée par M. Gerald Dowsland Moore le 15 novembre 1993 et régularisée le 28 février 1994, la réponse de l'OMS du 3 juin, la réplique du requérant du 26 août et la duplique de l'Organisation du 13 octobre 1994;

Vu l'article II, paragraphe 5, du Statut du Tribunal;

Après avoir examiné le dossier, la procédure orale n'ayant été ni sollicitée par les parties, ni ordonnée par le Tribunal;

Vu les pièces du dossier, d'où ressortent les faits et les allégations suivants :

A. Le requérant est entré au service de l'Organisation mondiale de la santé en 1986 au titre d'un contrat de courte durée. A compter du 1er novembre de la même année, il a été nommé à un poste d'administrateur technique, de grade P.5, pour une durée de deux ans, et affecté au Programme d'action pour les médicaments essentiels, ou DAP selon son sigle anglais. Au titre de ses fonctions, il était appelé à faire de fréquentes missions, notamment en Afrique. Son contrat a été renouvelé deux fois, la dernière jusqu'au 31 octobre 1992.

Dans les rapports d'évaluation de son travail pour les périodes novembre 1986-octobre 1987, novembre 1987-mars 1989 et avril 1989-mars 1990, ses services étaient jugés satisfaisants. Ceux correspondant aux périodes avril 1990-mars 1991 et avril 1991-mars 1992, sans remettre en question la qualité technique de son travail, comportaient des critiques sur sa conduite et des réserves sur son aptitude à servir dans la fonction publique internationale.

Dans une lettre en date du 10 décembre 1991, le directeur du personnel a indiqué au requérant que des "rapports persistants", émanant de différentes sources, mettaient en cause son respect de la politique de l'Organisation en matière de médicaments ainsi que des Statut et Règlement du personnel. Ces critiques lui auraient valu d'être déclaré persona non grata par le gouvernement du Kenya. Le directeur l'a informé que, en application de l'article 1120 du Règlement du personnel, il était suspendu de ses fonctions avec effet immédiat. Deux faits lui étaient reprochés : il aurait offert d'user de son influence pour faire obtenir à une fondation privée néerlandaise, l'"International Dispensary Association" (IDA), un contrat important de fourniture de trousseaux pharmaceutiques à la Zambie, en échange d'une commission; et il aurait travaillé comme consultant pour une société de distribution pharmaceutique, la Chanpharm, pendant qu'il était employé par l'Organisation.

Par un mémorandum du 11 décembre 1991 au directeur du personnel, le requérant a réfuté les accusations portées contre lui et demandé l'annulation de sa suspension. Il a développé sa défense dans un autre mémorandum adressé à la Division du personnel le 18 décembre.

Le 13 janvier 1992, le directeur du personnel a adressé au requérant une lettre pour lui demander un complément d'information sur les services qu'il aurait fournis à la société Chanpharm, et l'a informé qu'il était réintégré rétroactivement avec traitement et pour toute la durée de l'enquête ouverte contre lui. Le requérant a fourni les informations demandées dans un mémorandum au directeur du personnel en date du 14 janvier.

Par lettre du 3 août 1992, le directeur du personnel a informé le requérant que son contrat de durée déterminée ne serait pas renouvelé au-delà de la date de son expiration, le 31 octobre 1992, et lui a précisé que cette lettre tenait lieu de préavis au sens de l'article 1040 du Règlement du personnel. Par un mémorandum en date du 6 août, le requérant a fait part au secrétaire du Comité d'appel du siège de son intention de recourir contre la décision du 3 août. Le 14 août, il a saisi le comité d'appel de son recours.

Dans son rapport en date du 5 juillet 1993, le Comité d'appel a conclu que : la décision de non-renouvellement du contrat du requérant était entachée d'un vice de procédure; les raisons du non-renouvellement n'étaient pas claires; l'inaptitude du requérant à la fonction publique internationale n'était pas établie. Il a par conséquent recommandé au

Directeur général de révoquer la décision contestée. Par lettre en date du 19 août 1993, le Directeur général a informé le requérant qu'il confirmait la décision de non-renouvellement de son contrat. Cette lettre constitue la décision attaquée.

B. Le requérant invoque un moyen unique tiré du détournement de procédure.

Il ne conteste pas le pouvoir d'appréciation de l'Organisation de renouveler ou non son contrat lorsqu'il est arrivé à terme le 30 octobre 1992, mais la manière et les conditions dans lesquelles la décision de non-renouvellement a été prise en l'espèce. Il prétend que l'administration, faisant siennes certaines rumeurs propagées contre lui sans se soucier de leur bien-fondé ni lui donner l'occasion de s'expliquer sur les accusations portées contre lui, a tenté de lui infliger une sanction disciplinaire. N'ayant, toutefois, pas pu le faire à travers la procédure normale, faute d'avoir réussi à apporter même un début de preuve des faits qui lui étaient reprochés, elle a tout simplement attendu l'expiration de son contrat pour ne pas le renouveler en s'abritant derrière son pouvoir d'appréciation en la matière. Ce faisant, elle a commis un détournement de procédure.

Le requérant répond ensuite aux griefs avancés par l'administration au cours de la procédure interne.

Il réfute les allégations de l'Organisation relatives à l'administration du Programme nigérian pour les médicaments essentiels, financé par la Banque mondiale. Il affirme que ce programme a été géré à la satisfaction de toutes les parties concernées et que s'il a été supprimé c'est uniquement parce que les fonds étaient épuisés.

Il prétend que c'est à l'instigation de son supérieur hiérarchique qu'un autre fonctionnaire de l'Organisation l'a critiqué lors d'une réunion tenue à Nairobi en 1991.

Il rejette les accusations portées contre lui par l'IDA selon lesquelles il aurait demandé à cette association une commission sur une commande de médicaments pour la Zambie. Il nie également avoir agi contrairement aux intérêts de l'OMS en assistant la Chanpharm à améliorer son programme de médicaments essentiels. D'après lui ces allégations s'expliquent par le danger que son action représentait pour les intérêts financiers de l'IDA ainsi que par la jalousie que lui portent certains fonctionnaires de l'Organisation.

Le requérant dément avoir été déclaré persona non grata au Kenya : le représentant de l'OMS dans ce pays a simplement déclaré, se référant à une communication du ministère de la Santé, que le requérant ne devait pas, "pour des raisons de sécurité et de bonnes relations", participer à une mission au Kenya. D'ailleurs, par la suite le gouvernement du Kenya est revenu sur sa position et le requérant s'est rendu dans ce pays, où il a reçu un accueil chaleureux.

Le requérant estime, enfin, que l'Organisation a violé le principe général de droit selon lequel tout accusé est présumé innocent jusqu'à ce que sa culpabilité ait été légalement établie selon une procédure qui lui assure toutes les garanties nécessaires à sa défense. Ce principe est d'ailleurs consacré dans les articles 1120 et 1130 du Règlement du personnel. En fondant sa décision du 10 décembre 1991 de suspension du requérant sur l'article 1120, l'administration n'a pas respecté les termes de cet article car il n'y avait ni faute - grave ou non - ni risque de préjudice à l'Organisation.

Il demande au Tribunal de déclarer nulle et non avenue la décision de l'Organisation de ne pas renouveler son contrat et, en conséquence, d'ordonner à celle-ci de le réintégrer dans les fonctions qu'il exerçait avant le 10 décembre 1991, ou d'autres équivalentes; de lui verser le traitement correspondant à la période où il a été mis fin à son contrat jusqu'au jour de sa réintégration, plus des intérêts; de lui payer 900 000 francs suisses à titre de dommages-intérêts pour sa suspension et le non-renouvellement de son contrat ainsi que pour atteinte à sa réputation, à sa dignité et à son intégrité qui en était la conséquence; de lui accorder 60 000 francs suisses à titre de compensation pour le retard mis à régler son cas et 45 000 francs suisses à titre de dépens.

C. Dans sa réponse, la défenderesse soutient que l'enquête ouverte sur les agissements du requérant a non seulement permis de rassembler toute une documentation sur les accusations portées contre lui dans la lettre du 10 décembre 1991, mais aussi de mettre en évidence d'autres manquements graves confirmant qu'il était inapte à exercer des fonctions internationales.

Elle affirme que le requérant a cherché à obtenir une commission - de 10 000 dollars des Etats-Unis ou leur équivalent en florins néerlandais - de l'IDA en échange de la promesse d'influencer le gouvernement de la Zambie pour qu'il accorde à l'IDA un contrat de fourniture de trousseaux pharmaceutiques. Cette accusation se fonde sur des

déclarations écrites de deux responsables à un haut niveau de cette association. Le requérant a également demandé une commission de 10 pour cent à une société pharmaceutique du Zimbabwe contre la promesse de lui faire obtenir une commande du DAP. Cette accusation émanait de personnes que deux fonctionnaires de l'Organisation considèrent comme dignes de foi.

Le requérant a aussi travaillé à titre privé comme consultant pendant qu'il était employé par l'Organisation : il a fourni des services à une société du nom de Misereor, comprenant le recrutement et la coordination du travail d'autres consultants ainsi que la participation à l'établissement d'un rapport sur la Chanpharm. En vertu de l'article 1.4 du Statut du personnel, le requérant aurait dû demander une autorisation de l'Organisation avant de se livrer à cette activité. De plus, pour effectuer ces travaux - qu'il prétendait être en rapport avec l'OMS -, le requérant a utilisé son compte en banque personnel pour couvrir les frais des consultants.

Le requérant n'a pas respecté les procédures et les règles de l'OMS dans la gestion d'un fonds fiduciaire financé par la Banque mondiale. Les plaintes adressées par celle-ci à l'Organisation ont valu à l'intéressé des observations négatives dans son rapport d'évaluation pour la période avril 1990-mars 1991.

Il n'a pas défendu la position de l'OMS lors d'une réunion tenue à Nairobi. Il a même exprimé dans un document un point de vue personnel qu'il savait contraire à la position officielle de son employeur, sans avoir préalablement consulté celui-ci.

Il a été déclaré *persona non grata* au Kenya. Le fait qu'il lui ait été interdit d'entrer sur le territoire kényan, même pendant un certain temps, n'est pas sans importance lorsqu'il s'agit de déterminer sa capacité à exercer des fonctions internationales.

Devant le Comité d'appel, le requérant a reconnu que pendant la période où il avait été suspendu de ses fonctions - du 10 décembre 1991 au 13 janvier 1992 -, il avait accepté un engagement à court terme auprès d'un institut de recherche privé connu sous le nom de Centre d'études pratiques de la négociation internationale (CEPNI). Il a utilisé les renseignements qu'il avait obtenus au cours d'une réunion privée de l'OMS pour rédiger sans autorisation un rapport commandé par l'entreprise précitée. Il a été rémunéré pour ce travail - qu'il a essayé de garder secret - et n'a pas remboursé l'Organisation. Ces actes constituent une violation de l'article 1.4 du Statut du personnel et représentent une faute grave au sens des articles 110.8.1, 110.8.2 et 110.8.3 du Règlement du personnel.

La défenderesse rappelle, en se prévalant de la jurisprudence du Tribunal, qu'elle disposait d'un large pouvoir d'appréciation pour décider de renouveler ou non le contrat du requérant. Elle soutient n'avoir pas tiré de conclusions nettement erronées des éléments de preuve dont elle disposait, ni négligé de fait essentiel, ni commis d'abus de pouvoir. La décision contestée a été prise dans l'intérêt de l'Organisation et pour des motifs valables. Le requérant a été informé de ces motifs et a eu toute possibilité de se défendre.

D. Dans sa réplique, le requérant développe sa thèse selon laquelle il aurait été victime d'une machination fomentée contre lui par des entités commerciales - dont il gênait les activités notamment en Afrique - avec la complicité de certains fonctionnaires de l'OMS. L'accusation selon laquelle il aurait demandé une commission à l'IDA ne repose que sur des oui-dire, sa culpabilité n'ayant pu être établie par l'enquête dont il a fait l'objet. Il en est de même de sa prétendue demande de commission à une société pharmaceutique zimbabwéenne. Contrairement à ce que prétend la défenderesse, les services qu'il a rendus à la Chanpharm étaient autorisés par le directeur d'alors du DAP, et le requérant s'en est longuement expliqué par la suite. Quant à la mise à disposition de son compte bancaire privé, elle n'avait d'autre but que de faciliter la réalisation du projet de recrutement de consultants; elle ne constituait donc en aucun cas une violation par le requérant de ses obligations professionnelles. En ce qui concerne le fonds fiduciaire financé par la Banque mondiale, il ne s'agissait pas d'une mauvaise gestion mais de la difficulté de concilier la méthode de l'OMS de présentation des comptes avec celle de la banque. Le requérant nie avoir défendu, lors de la réunion tenue à Nairobi, une politique différente de celle de l'OMS. Il n'a jamais été lié par un contrat avec le CEPNI : il n'a fait qu'apporter son aide à ce centre pour rédiger un rapport contre 1 000 francs suisses d'honoraires qu'il a reçus au moment où il était suspendu. S'il a cherché à dissimuler ce travail, c'est le comportement de l'Organisation à son égard qui l'a poussé à le faire. Enfin, il réaffirme qu'il n'a pas été déclaré *persona non grata* par le gouvernement du Kenya.

En conclusion, le requérant soutient que l'Organisation a commis un détournement de procédure et, à titre subsidiaire, qu'elle a tiré du dossier des conclusions nettement erronées, omis des faits essentiels, commis un abus de pouvoir et motivé sa décision par des oui-dire qui l'ont entachée d'un vice.

E. Dans sa duplique, la défenderesse réfute les insinuations du requérant concernant tant l'IDA que les fonctionnaires de l'OMS mis en cause : l'IDA est une association à but non lucratif dont la qualité des services est reconnue par de nombreuses organisations internationales, et les fonctionnaires concernés n'ont fait que leur devoir en attirant l'attention de l'administration sur les agissements du requérant.

L'Organisation nie avoir tout simplement attendu la fin du contrat du requérant avec l'idée d'ores et déjà arrêtée de ne pas le renouveler. Ce n'est qu'après avoir examiné objectivement et en toute bonne foi aussi bien les accusations portées contre le requérant que ses états de service qu'elle a décidé, en août 1992, qu'il n'était plus apte à la fonction publique internationale. Cette décision discrétionnaire n'était ni préconçue ni arbitraire, et ne témoignait pas d'un excès de pouvoir du Directeur général. Elle a été prise au mieux des intérêts de l'Organisation et ne constitue nullement une sanction déguisée.

Il est faux que le requérant ait apporté son concours au CEPNI pendant sa suspension : la réunion au cours de laquelle il a puisé les informations utilisées a eu lieu quarante-quatre jours après sa réintégration.

La défenderesse réaffirme que le requérant connaissait les motifs du non-renouvellement de son contrat. Il a été informé de toutes les allégations proférées à son encontre et a pu s'en expliquer.

CONSIDERE :

1. Nommé au poste d'administrateur technique de l'Organisation mondiale de la santé le 1er novembre 1986 et affecté au Programme d'action pour les médicaments essentiels (DAP) au siège de l'Organisation, le requérant a signé un contrat de deux ans qui a été prolongé pour deux périodes de deux ans le 1er novembre 1988 et le 1er novembre 1990. Le 3 août 1992, il lui fut indiqué qu'à l'expiration de son contrat, c'est-à-dire le 31 octobre 1992, celui-ci ne serait pas renouvelé. L'intéressé fit appel de cette décision de non-renouvellement mais, malgré une recommandation du Comité d'appel du siège du 5 juillet 1993 favorable à l'annulation de la décision, le Directeur général rejeta l'appel dont il était saisi et confirma sa position par une lettre du 19 août 1993. C'est cette décision que l'intéressé défère au Tribunal administratif par une requête qui ne pose aucun problème de recevabilité.

2. Si les faits qui sont à l'origine du litige et qui sont analysés (sous A) sont complexes, l'argumentation du requérant est simple. Il invoque en effet principalement le détournement de procédure dont il serait victime : l'Organisation aurait utilisé la procédure de non-renouvellement de son contrat pour lui infliger en fait une sanction disciplinaire, sans respecter la procédure protectrice qui aurait dû être utilisée et sans apporter la moindre preuve des griefs retenus contre lui, lesquels sont fondés sur des rumeurs et des insinuations malveillantes.

3. L'examen du dossier fait en effet ressortir que la décision de non-renouvellement de l'engagement de l'intéressé est bien fondée sur des motifs qui auraient pu justifier l'ouverture d'une procédure disciplinaire, et dont certains sont à l'origine d'une mesure de suspension qui a frappé le requérant entre le 10 décembre 1991 et le 13 janvier 1992. L'Organisation n'était nullement tenue d'ouvrir une action disciplinaire à l'encontre de son agent, mais elle pouvait évidemment tenir compte de tous éléments lui permettant de penser que le comportement de l'intéressé le rendait inapte à exercer des fonctions internationales, ainsi qu'elle le soutient.

4. A cet égard, il est bien établi par la jurisprudence qu'en matière de renouvellement de contrats de durée déterminée une organisation jouit d'un large pouvoir d'appréciation et qu'elle est fondée à refuser le renouvellement, notamment en raison de fautes ou d'insuffisances professionnelles : à ce sujet, voir par exemple, les jugements 1052 (affaire James), 1262 (affaire Scherer Saavedra) et 1271 (affaire Sánchez-Peral).

5. Même en faisant abstraction de certaines accusations graves, que le requérant prétend ne reposer que sur des rumeurs non vérifiées, le Tribunal estime que l'Organisation avait toutes les raisons de lui refuser le renouvellement de son contrat au vu des éléments d'appréciation négatifs, dûment constitués, dont elle disposait. Il est établi qu'à plusieurs reprises, le requérant n'a pas respecté les procédures et les règles de l'Organisation et qu'il lui est arrivé de défendre publiquement des positions contraires à celles de l'Organisation. Il convient d'ajouter qu'après sa réintégration intervenue en janvier 1992, il a participé à une réunion d'un institut de recherches privé, y a présenté un rapport sur une réunion du Comité consultatif de gestion du programme d'action auquel il était rattaché et a été rémunéré pour ce faire, le tout sans en informer l'Organisation. Certes, comme le reconnaît la défenderesse, ces faits - non contestés - ont été connus par elle postérieurement à la date à laquelle elle a pris la décision litigieuse et ne peuvent donc servir de base légale à ladite décision. Il reste qu'ils rendraient impossible l'éventuelle réintégration du requérant, et que, s'ils avaient été connus à l'époque, comme cela aurait dû être le cas, ils auraient

justifié amplement que l'on ne renouvelât pas le contrat de l'intéressé.

6. Le requérant ne saurait se plaindre d'une sanction disciplinaire déguisée à son égard, alors que la procédure disciplinaire n'a pas de pertinence à la question du nonrenouvellement d'un contrat de durée déterminée. Cette procédure, avec les garanties qu'elle comporte, s'applique en cas de fautes susceptibles d'être sanctionnées en cours d'exécution d'un contrat d'emploi établi, avec, pour conséquence éventuelle, la cessation de celui-ci, peu importe sa durée. Cette procédure est inapplicable dans le cas de l'expiration d'un contrat de durée limitée, où la question à résoudre par l'administration est de savoir si, compte tenu des prestations antérieures du fonctionnaire, subsiste ou non un intérêt à la novation du rapport d'emploi. Cette question doit pouvoir être appréciée en toute liberté par l'administration, sans recours aux formalités de la procédure disciplinaire. On ne saurait donc reconnaître un détournement de procédure dans le chef de l'administration.

7. Dans ces conditions, la requête doit être rejetée.

Par ces motifs,

DECIDE :

La requête est rejetée.

Ainsi jugé par Sir William Douglas, Président du Tribunal, M. Michel Gentot, Vice-Président, et M. Pierre Pescatore, Juge, lesquels ont apposé leur signature au bas des présentes, ainsi que nous, Allan Gardner, Greffier.

Prononcé à Genève, en audience publique, le 1er février 1995.

William Douglas
Michel Gentot
P. Pescatore
A.B. Gardner